

两会 | 聚焦

□法治报记者 陈颖婷 胡蝶飞 季张颖 夏天

沪上老城厢，记录着上海 700 多年的建城史，是体现上海城市历史文脉和文化特征不可或缺、独一无二的组成部分。如何更好地保护这些承载历史的建筑风貌？在“拆改留”向“留改拆”的转变中，又如何改善老城厢居民的生活空间，并进一步拓展、丰富市民的业余文化、体育生活？

昨天，本报记者分别就老城厢保护、城市更新、市民文体生活等内容，采访了出席“两会”的部分市人大代表及政协委员。

传承城市文脉 统筹文体资源

“两会”代表委员关注老城厢保护与市民文体生活需求等

·老城厢保护·

屡遭挑战 缺乏机制创新

民盟上海市委在提案中表示，2005 年，老城厢成为 12 片中心城区历史文化风貌保护区之一，相应的风貌保护规划制定完成。然而在当下中心城区旧区改造步伐仍在不断加快的形势下，老城厢历史文化风貌区保护面临极大挑战。

“尤其是近年来，出现明显的重原租界区域轻老城厢、重古镇轻老城厢的倾向。”提案称，老城厢除了豫园地区的旅游品牌和商业圈建设之外，其整体作为城市江南文化根脉和海派文化源头的特征地位被大大削弱，甚至还在持续遭到破坏。

提案认为，相对于对近代租界形成的历史文化风貌区的日益关注，社会上对老城厢的历史源流、文化特征及其遗产资源缺乏全面了解和足够重视，使老城厢有被推向上海中心区“文化洼地”的趋向。

同时，老城厢相当一部分文物建筑年久失修，状况堪忧。里弄和老公馆等都处在非正常的高密度、超负荷使用状态，缺乏必要的生活设施，居住条件亟待改善，也给遗产保护带来很大挑战。

提案同时指出，在过去 10 余年里，上海中心城区 12 片、郊区 32 片历史文化风貌区在相关规划实施过程中屡受挑战，屡遭突破，保护规划的法律地位无法得到有效维护。同时，目前对于遗产保护与再开发利用的实践模式比较单一，缺乏机制创新。

建议重新修订相关规划

针对上述问题，民盟上海市委在提案中建议，重新评估和修订 2005 年制定的《老城厢历史文化风貌区保护规划》。对老城厢历史文化遗产的深入挖掘和认识，需进一步体现在保护规划的遗产资源梳理和价值认定中。同时，重新梳理旧城改造和房地产开发带来的变更和破坏现状。对照《上海市城市总体规划》中建设“卓越的全球城市”中的文化发展目标，以及“文创 50 条”，开展保护与发展相协同的规划研究。

提案建议，要进一步加强历史文化风貌保护规划的法定地位和作用，政府有关管理部门需要在对既有的《老城厢历史文化风貌区保护规划》实施过程的问题、矛盾性及其原由一一梳理中，寻找问题结症，从中形成进一步完善历史文化风貌区保护规划制度、强化其法律地位和实践操作的建设性意见，为正在修订的《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》提供建议，以此促进老城厢保护规划的修订与实施。

提案同时建议，对一部分历史文化遗产要尽快采取抢救性保护措施，探索保护和更新的新模式和新机制。

·城市更新·

缺乏顶层设计

要提升城市品质，城市更新是必不可少的一条道路。上海旧区改造从过去的“拆改留”转变为“留改拆”，城市进入有机更新的时代。如何更新让城市变得更美好，是代表、委员思考的话题。市人大代表许丽萍在今年“两会”



本市愚园路上的历史文化风貌保护区（资料照片）

本版摄影 记者 王湧

前特地来到黄浦区的典型旧里小区，聆听社区居民对城市更新的期许和困惑。

近年来，本市相继出台《上海城市更新实施办法》《关于坚持留改拆并举深化城市有机更新 进一步完善市民居住条件的若干意见》，聚焦改善市民居住条件。许丽萍代表认为，城市更新关键在于提升城市功能，完善设施，让市民工作生活变得便捷，感受城市的温度。

尽管目前各区探索（试点）取得初步成效，但许丽萍在调研中发现，不少社区依旧面临着不少问题。首先，对于城市更新缺乏顶层设计。“2015 年文件提到的城市更新八大方面，内涵很广，但新总路线图、分领域的实施路线图、责任体系、阶段目标、有效途径、配套政策尚不十分清晰。”许丽萍指出，目前各区、条线部门对整个城市更新的框架与重点不十分清楚，处于摸着石头过河阶段，具体实施层面存在困惑。

其次，旧房屋修缮与改造投入资金大，许丽萍指出不少需要城市更新的老房子地处历史风貌保护区，这些房屋往往限高限宽，更新后容积率也不会大幅上升。因此就需要社会资金来激活支撑更新，但目前市场机制未有效形成。她担心如果资金不足，可能影响城市更新目标节点的推进速度，进而影响市民的感受度。

“法律+制度+标准”保障

而城市更新还面临的诸多新情况和新问题，技术标准支撑、制度支撑和法律支撑尚不足。她以消防举例说，原来的技术标准体系多针对新建工程，而城市更新则牵扯土地审批和消防审批等多个环节，涉及的法律层面需求也不断出现。

对此，许丽萍建议要强化顶层设计，既需要从城市可持续发展的战略层面思考，也要与解决当前重大民生问题有机结合。“上海现在还有 16—20 万人依然在‘拎马桶’，这部分人的住房改善刻不容缓。”许丽萍说，要通过城市更新让这部分困难群众生活得有尊严。她表示，城市更新是上海未来永恒的主题，随着建筑和设施的老化、市民需求的变化、科学技术的发展等，在不同阶段城市更新的目标和重点工作是动态变化，涉及到不同领域，不同的政府

主导部门，因此可以通过启动并实施城市更新行动计划（每 3 年一轮），确定细化目标、责任体系，实施有效推进。政府还应加大对二级以下旧里改造的财政投入力度（补底板），同时加快配套政策的细化，用智慧管理激发社会活力，撬动社会资源，推动市场化机制。

许丽萍特别指出，在城市更新中要加快调研法律保障的新需求，加快制度供给，加快构建城市更新相应的技术标准体系，以“法律+制度+标准”保障城市更新工作的有序开展。

·城市文化·

营造“有获得感”的城市文化

许丽萍表示，城市品质的提升并不是光改房子，而是要打造出让市民能有获得感的城市文化。通过微生态环境的改善，让市民感受到城市的文化内涵，从而更加热爱这座城市。

市人大代表丁明也表达了相同的观点。他表示，黄浦江 45 公里岸线公共空间全线贯通，将上海最精华最核心的滨江岸线由百姓共享，广大市民确实有获得感。未来三年，按照“迈向世界级滨水公共开放空间”的宏伟目标，黄浦江两岸将打造成“可漫步，可阅读，有温度”的魅力水岸空间，成为“全球城市生活核心的美好舞台”。

丁明指出，上海历来是中西文化的交汇点，文化软实力和国际影响力日益增强，使得上海城市文化精神日益彰显。根据《上海市城市总体规划（2016—2040）（草案）》以及《公共文化服务保障法》，他建议在黄浦江滨水公共开放空间未来三年的规划中，用足用好上海的文化资源，努力把黄浦江两岸建成城市公共文化创新转型的滨江岸线。

“公共文化的水平，既是衡量经济社会发展的标准之一，也是衡量社会文明进步的标准之一。”丁明认为，要充分利用滨江岸线范围的现有博物馆、文化宫、陈列室及近期规划筹建的文化设施和各种文化载体，完善其文化内涵，创新其展示形式。

对历史悠久的古老建筑，光荣传统的工业遗址，要整理研究，发掘其历史作用。“在未来三年的规划中，应该有纪念的雕塑，观景的平台，可阅读的陈列室、图书室、名人名言像碑，文化活

动的舞台，文化个性的花园……”丁明表示，人民需要文化，文化为了人民，浦江两岸的公共文化，只有通过三年的创新转型，才能绽放最美芳华。

·体育场地·

学校有望纳入“健康云”

拓展市民人均体育场地面积，是提升城市生活品质的重要举措。而校园体育设施对公众的开放，则是现阶段较为有效的资源统筹，备受市民关心。

在昨天的市政协分组讨论会上，记者就校园体育设施开放问题，专访了市教委副主任倪闽景委员。他表示，目前在市教委等有关部门的推动下，全市适合开放体育设施的学校，已有超过 80% 完成开放。

关于校园体育设施的开放质量问题，倪闽景表示，相关学校根据要求，均把开放时间安排在放学后和周末期间，并公示了开放时段。如果市民发现，有学校未符合要求开放，或未提前一周公示暂停开放安排，可向教育主管部门投诉。

“但在实际操作过程中，校方和市民间可能存在信息沟通不畅问题，”倪闽景补充。譬如学校计划暂停开放，应采取更公开的方式通知市民，避免市民白跑一趟。倪闽景透露，未来各学校的体育设施开放情况，有望纳入本市正在建设的“健康云”互联网平台，便于市民关注各校的开放动态。

还有一些学校，虽然建有标准足球场，且种植了气派的天然草坪，但在对市民开放过程中，却长期处于“养护状态”。对于该疑问，倪闽景回应道：校



市人大代表许丽萍

园体育设施不会使用需求让位于养护需求。但一些学校确有建设“花园单位”的需要；有的学校受资金限制，只够养一季草，这些都会影响到足球场的开放时间。倪闽景表示，对于校方的养护需求和市民的运动需求，各方都要选取一个平衡点。

此外倪闽景也指出，中心城区的部分学校受场地条件限制，也存在缺乏体育设施的情况。而这类学校附近的运动场所，例如一些笼式篮球场，也可与校方达成一致，为学生们开展体育活动提供更多便利。对于校园体育设施的开放问题，可根据各区域实际情况，运用双向思维思考解决。